长江退捕渔民生计重构：模式、效应及建议

刘子飞[1,2]

（1. 中国水产科学研究院，北京 100141；2. 农业农村部淡水渔业健康养殖重点实验室，
浙江省淡水水产遗传育种重点实验室，浙江省淡水水产研究所，湖州 313001）

摘 要：[目的 / 意义]长江十年禁渔是党中央国务院为全局计、为子孙谋做出的重大决策，是贯彻落实“共抓大保护、不搞大开发”的系统工程，是渔业治理体系和治理能力现代化的先行先试，其中渔民生计重构是“退下来”后“稳得住、能致富、见成效”关键和前提。[方法 / 过程]研究在廓清退捕渔民生计重构的内涵基础上，结合调查的典型案例考察长江退捕渔民生计重构的模式，并进一步评估分析生计重构的效应及其提升的障碍因素，最后提出更有效推进渔民生计重构的对策建议。[结论 / 结果]（1）渔民生计重构有广义和狭义之分，前者是可持续生计分析框架下的全面考察，后者聚焦于生计路径和转产就业，至少包含替代性、适宜性、可持续性等三重含义。（2）渔民生计重构模式可归为政府主导型、渔民主导型和企业主导型等 3 类，政府主导型的替代性较高，而适宜性、可持续性相对不足；渔民主导型的替代性、可持续性较高，但适宜性需提升；企业主导型的替代性、适宜性、稳定性均较高，但实践较少。（3）渔民生计重构效应仍需提升，这既有内部也有外部的因素，前者体现于渔民生计资本低的客观约束和再就业意愿不高、政策博弈心理的主观原因，后者主要包括生计供给精准性不高、财政支持有限、自然资源稀缺、社会参与度低等。针对退捕渔民生计重构面临的困境，未来应从协调处理好政府与市场、短期和长期、公平与效率、保护与科学开发等 4 组关系为切入点，提升退捕渔民生计重构替代性、适宜性和可持续性。

关键词：长江十年禁渔；退捕渔民；生计重构；转产转业；可持续生计

中图分类号：F32；S9-9　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1002-1248（2022）10-0004-11

引用本文：刘子飞. 长江退捕渔民生计重构：模式、效应及建议[J]. 农业图书情报学报, 2022, 34(10)：4-14.

1 引 言

2021 年 1 月 1 日起，长江十年禁渔（长江禁捕）全面开启，长江流域重点水域 23.1 万渔民实现全面上岸，正式进入生计重构阶段。长江退捕是党中央国务院部署的“为全局计、为子孙谋”的重大系统工程，是渔业治理体系和治理能力现代化的先行先试。基于酷捕滥渔是“长江无鱼等级”问题的重要原因出发，

收稿日期：2022-07-05

基金项目：浙江省淡水水产研究所部省级重点实验室开放课题重大项目“新发展阶段渔业现代化：指标体系、量化分析及提升机制”（ZJK202206）；中央级公益性科研院所基本科研业务费专项资金项目“长江禁捕对渔民生计影响及对策研究”（2020A02，2022XT0804）；湖州师范学院“两山”理念研究院 2022 年度重点专项课题“湖州市渔业‘双碳’目标及实现路径研究”（LSZ2203）；农业农村部长江流域渔政监督管理办公室委托项目“长江流域退捕渔民收入变化典型案例及渔民安置保障长效机制研究”（CJBRKT2022-07-02）

作者简介：刘子飞，博士，副研究员，硕士研究生导师，研究方向为渔业经济与政策、资源与环境经济、海洋经济与碳汇

长江禁捕无疑将获得包括水生生物资源修复与保护的生态效应。但同时对高度依赖于长江渔业资源的渔民生计很可能产生严重影响，如不妥善处理解决，将严重威胁禁捕效果。此外，已有文献针对退捕渔民意愿及行为[1,2]、退捕补偿机制及政策设计[3-6]、政策目标与进展[7-9]和未来长江禁捕政策重点[10]分别进行了较为详细的研究，总体认为，长江禁捕是必然选择和渔民退捕意愿较高，但渔民对退捕后的政策尤其对成功实现生计重构的期待较高，而退捕渔民对未来生计的心理预期不稳定，亟待对退捕渔民生计重构开展研究以为决策提供科学参考。

2 生计重构的必要性及内涵

2.1 长江退捕渔民生计重构的必要性

无论是经济社会法律视角的理论层面，还是渔民退捕现实层面，长江退捕渔民生计重构都有着绝对的必要性。

首先，经济视角上，渔民退捕行为具有显著正外部性，需要生计重构干预解决退捕成本收益不对称，以促成渔民个体利益服从于集体利益的行动[11]。其次，社会视角上，退捕渔民具有“无田无技、年龄大、文化低、圈子小”等低生计资本特征，退捕后面临生计危机，亟待生计重构以保障脱贫攻坚和全面建成小康社会成果。第三，法律视角上，根据《渔业法》《民法典》，捕捞权为用益物权，是渔民受法律保护的正当合法权益，征收或收回应给予相应补偿以重构生计，近海减船转产、退耕还林还草、天然林保护等成功实践的逻辑本质亦是如此[11]。最后，系统视角上，生计重构是解决长江禁捕后渔民生计危机导致禁渔不可持续问题的关键或前提工作，可避免大概率出现的“因禁积贫返贫 - 偷捕返捕”问题，保障长江禁捕“退下来、稳得住、能致富和见成效”。

2.2 退捕渔民生计重构内涵

长江退捕渔民生计重构有广义和狭义之分。广义的退捕渔民生计重构指通过内外部因素的共同作用，退捕渔民可持续生计的形成，集中体现于五大生计资本的全面提升，不仅包括就业、谋生手段的获得，还包含所在区域社会经济、公共服务水平、生态环境条件和社会保障体系等内容，可以通过可持续生计分析框架（SLA）中的生计概念及生计脆弱性、可持续生计综合能力或评价指数进行考察。

狭义的退捕渔民生计重构指拥有劳动能力退捕者的生计方式的转换，即失去捕捞这一谋生手段后转向其它方式或收入来源的过程及其结果，聚焦于禁捕后渔民就业方式，就该层次的生计重构而言，其内涵是通过以政府为主、各主体共同参与或干预使以捕为生的渔民获得新的生计，目标是服务于长江禁捕和水生生物资源恢复与保护的终极目的。具体可以通过新生计的替代性、适宜性、可持续性等内容范畴进行考察，即可替代赖以生计（占家庭收入的 80%）的捕捞生产、适宜退捕渔民低生计资本的特征、具有稳定和时间上的可持续等三重内涵。

总体而言，广义的退捕渔民生计重构更全面、更系统，包含了狭义的，而考虑到生计的内生重要性，可以认为后者是前者最重要的部分。由于长江禁捕刚刚进入第二年，水生生物修复与保护成效、渔民生计脆弱性变化等慢变量缺乏相应监测及需更长期间的观察，当前从广义视角更综合、全面、系统的考察退捕渔民生计重构问题可行性不高，为此，论文重点关注的是狭义的退捕渔民生计重构。

3 长江退捕渔民生计重构模式

为实现禁捕后渔民转产转业和获得可行替代生计，各地目前因地制宜探索了诸多渔民生计重构的模式，根据生计重构利益主体作用大小和参与程度，大致可分为政府主导型、渔民主导型、企业主导型等 3 类。

3.1 政府主导型

政府主导型模式的特征是政府在渔民再就业和生计重构中提供了重要信息、关键渠道等，是“有形的

手”为渔民退捕行动分担成本及其生态效应付费的重要内容。其中考虑到乡镇（街道）、社区（村）作为政府的基层组织或权力延伸，其主导的也归为政府主导型，并且是当前政府主导型的退捕渔民生计重构模式的主要形式。从政府主导型的退捕渔民替代生计职业或行业类型来看，大致包括公益岗位、工人、服务业从业者、集体经济组织等 4 种具体路径。

（1）政务或公益辅助岗位。主要为根据现实需要和增加适宜于渔民特征的就业岗位，社区或乡镇及区（县）渔业或人力资源等相关部门针对退捕渔民设置的相应辅助性岗位。如安徽省安庆市的大观区 Y 村，社区对环卫工人、志愿者、渔船看护员等辅助性岗位优先聘用退捕渔民，解决了数十个退捕渔民的转产转业，渔民每人可获得 800~2 000 元 / 月的报酬，资金来源于上级财政。与此类似，江苏省南京市六合区的 D 村，在通过招投标形式选择渔船拆解报废的报废公司到达之前，将雇佣 25 户（个）渔民看护船只，由街道给每户发放3 000 元 / 月的工资。类似的该公益岗位持续时间约为 8个月，从时间上看并不那么稳定、持续，但是对于刚刚退不下来的渔民获得一个转型就业的缓冲、过渡期是非常重要和有意义的。此外，还有一种更为普遍、广泛的公益岗位做法，具体是充分利用渔民的“熟悉水性”“船舶驾驶技术娴熟”“区域社会人”的优势，为退捕渔民提供长江巡逻、渔政执法协助巡护员、村级护林员、河道渠道维护员、环境道路保洁员、保安员等，如江西鄱阳县和湖口县、重庆北碚区、湖南湘阴县、四川大安区和富顺县、翠屏区等，主要挑选年富力强和有意向的渔民，每月每人可以获得 1 500~3 000 元不等的工资收入，有些区域还为公益岗位的退捕渔民提供了养老、人身意外等保险。在各类公益岗位中，渔政协助巡护既可以为退捕渔民提供稳定、持续的生计收入，还能发挥退捕渔民“社会人”属性、提升禁渔执法水平。因此，在前期各地协助巡护公益岗位探索的经验基础上，2020 年年底，农业农村部、人力资源社会保障部和财政部联合发文提出正式开展实施长江流域渔政协助巡护队伍，截至 2022 年年中，新建立的协助巡护队伍吸纳退捕渔民超 17 000 人，缓解了执法力量不足、“退捕返捕”等问题，大大保障了禁捕社会秩序平稳。

（2）建筑或工业工人。政府（主要为人资部门）对退捕渔民开展工业生产相关的基础技能、规章培训等，并与当地工厂、企业等对接和协调，引导用人单位为退捕渔民提供岗位，渔民在通过实习期和考评后获得正式的工业工人岗位。如江西南昌市新建区劳动就业部门在尊重渔民意愿的前提下，联合周边职校、企业，充分利用他们的资源，免费为区内 N 乡退捕渔民提供扎钢筋、电焊、餐厅、家政等技能培训，尽快让退捕渔民实现了转型和上岗就业。40 多岁的邱姓渔民夫妇，较早参加了扎钢筋培训，在学到技术后被优先安排到了工地，每人每天可拿到 300 元，上下班还有专车接送，两人 3 个月就积攒了 3 万多元。从最初的 5~6 个渔民开始，该区人力部门已陆陆续续累计实现了 50 多名渔民的就业培训和工作优先安排。又如安徽省安庆市，安庆化工（有限公司）是吸纳当地退捕渔民最大的企业，具体由区人力资源社会保障局牵头组织协调，成为工人后的渔民与其他正式工人一样，除获得 2 000~5 000 元 / 月的工资收入，还可以获得养老保险、医疗保险等社会保障。

（3）服务业从业者。该类型也是由政府（主要为区域人力资源社会保障部门）为退捕渔民提供再就业所需的技能培训，然后组织适宜的用人单位与退捕渔民开展专场招聘、用工对接，具体岗位主要包括保安、厨师、环卫工人、园丁、家政等。与工业企业相同的是都进行了培训，但内容稍有不同，该类型培训注重服务型技能获得，关注的是实用技巧，培训的主体由人资部门协调第三方派遣公司提供，如安徽省安庆市大观区通过该模式为区内 40 余人解决了渔民在就业难，实现了转产转业。

（4）集体经济。集体经济是近年国家大力支持和发展的方面，也是乡村振兴的重要途径，乡镇、村等基层政府或组织通过发展集体经济、培育区域乡村产业，吸纳退捕渔民就近就业和为退捕渔民分股分红、增加退捕渔民收入正在成为退捕渔民生计重构的有效路径。如江西省的渔民转产转业中就强调发展集体经

济发展对退捕渔民群体的带动作用。湖口县N村通过经营集体所有的芜塘为包括渔民在内的成员分红提供了基础，同时在进行捕捞生产与销售时，优先为退捕渔民提供临时性岗位。在周边的水域等可利用的自然资源失去后，安徽省安庆市Y村在积极谋划集体建设用地发展村集体产业，目前正与上级国土、建设等部门协调，开发村属的一片空地，计划争取70~80亩的建设指标，通过招商企业、出租门面等，发展集体经济，解决就业和增加退捕渔民收入。此外，Y村还积极协调计划在皖河农场开发500~1 000亩的水产养殖基地，由农业局牵头，成立养殖专业合作社，引导退捕渔民积极参与，估计可吸纳转产转业渔民数十人。

3.2 渔民主导型

渔民自身面临失去赖以生存的捕捞水域情景下主动需求替代生计的实践探索，是渔民内生动力的重要表现。考虑到渔民新型经营主体在其中发挥了重要作用以及其本身的渔民属性特征，同时是当前提升农业和渔业组织化程度的亮点与取向，将渔民组织（如渔民合作社、养殖场等）起重要作用的生计重构也归为渔民主导型。该类型的具体生计路径大致可归为种植业、养殖业、务工和自主商业活动等4种。

（1）种植业。村集体成立合作社，包括退捕渔民在内的集体成员认领责任田，退捕渔民获得生计重构的自然资源（土地）和相应的分红（劳动作股红利）。如江西省湖口县N村，通过成立专业合作社，流转500亩土地发展特色种植产业（如金银花、油茶），退捕渔民不需要负担任何中间消耗的投入（化肥、农药、种苗等）和资金投入，仅需在合作社认领苗木，承担认领责任田的田间管理等工作，未来就可以按照五五分成参与责任田的分红。如59岁的潘姓船老大，打渔已经40多年，是第一个在合作社里认领责任田的退捕渔民，认领的面积为10亩，他认为打渔更辛苦、风险大，且资源枯竭严重，必须进行转型，当前自己基本成功实现了生计的重构。湖口县的N村通过合作社土地流转发展种植业，如今已经形成了渔民转产转业的产业基地。

（2）养殖业。一些区域依托沿江临湖等区域禀赋优势，积极引导退捕渔民参与水产养殖业。如湖南省湘阴县杨林寨乡W村，为洞庭湖区专业渔村，也是长江流域典型渔村和退捕后渔民生计重构的一个缩影。该村人均耕地仅约0.3亩。退捕渔民在邻村和周边乡镇流转稻田，开展稻虾（小龙虾）综合种养，而收入则可达约4 000元/亩，除去租金900元/亩左右、人工、中间投入等，净收入能达近3 000元/亩。如王姓渔民，已在湖里打渔近30年，流转经营了3亩稻虾种养，再加上周边打打零工，每年收入不比打渔差。在地方政府将“稻虾综合种养”列为产业扶贫的背景下，江西省都昌县的一些退捕渔民通过自己掌握的“社会资本”，找到了“稻虾”生产基地的养殖管理岗位，年收入可达3万元以上。还有一些渔民承包水域开展黄鳝、乌鳢、鳜鱼等养殖。养殖业特别是水产养殖，可以发挥渔民“水上功夫”的优势，取得了较好效果。如江苏南京D村退捕渔民中，就有3户转产为水产养殖业，根据劳动力条件分别承包了60亩、21亩和19亩养殖水域，这些养殖水域来源于新开发的荒滩，政府不收取租金，并且农业部门还给予渔民免费的养殖技术指导、发放鱼药等。根据当地的市场需求，还有3户退捕渔民从事畜禽（鹅）养殖，单户养殖规模达到1 000只左右。

（3）务工。作为较早禁捕退捕的典型区域，南京市D村的渔民在2020年初退捕事实发生后，开始积极主动的寻找务工机会。截至2020年4月底，约65人找到了相应的工人职位，占该村有劳动能力退捕渔民数的不足30%。务工大致可归为3种：一是9人，退捕前捕鱼为兼职，在企业本已就业多年（邻县仪征县工作4人，本市区工作5人），退捕后专职于原有的务工岗位；二是6人，通过亲戚朋友寻找务工工作，工作地点在区县内。此两种共15人每人每月可获得约4 000元的工资收入，并均缴纳了企业职工养老、医疗保险等；三是约50人，为在区内通过自己寻找的临时流动性的雇员、零工，包括餐饮，个体企业小工、保洁等，每月每人可获得收入3 500元左右。

（4）自主商业活动。退捕渔民在该方面也进行了

多方面的探索，具体又可分为 4 类。①商品流通、小卖部。水产品销售、小卖部是退捕渔民选择较普遍的商业活动。一些渔民仍与“鱼”打交道，选择了水产销售的行业，如重庆巴南区的 M 村的何姓渔民，用退捕获得的 20 万元资金，做起了水产品批发生意，从万州进货（养殖类大宗淡水鱼），在镇上批发销售。②涉水工程。在区政府有关渔民转产转业政策框架下，安庆市 Y 村通过集体、组织化等方式开展壮大集体经济、促进渔民转产转业的探索。一是合作经济组织。在村集体支持下，13 户渔民成立了渔民合作社，渔船改造为搜救船，拥有 40 吨的浮吊船，主要用于长江水域（安庆段）救助、打捞沉船、水上工程。目前正在考察建造更大的浮吊船，以后想打造 300 吨的浮吊船，需要 900 万投资（贷款、渔民参股），业务可涉及造大桥、建码头，希望能纳入国家的救助体系，获得 200 万的补助。③生态旅游。江西新建区 N 乡是该类的典型，依托鄱阳湖“南湖段”的湖光山色、鸟类迁徙地等景色，许多退捕渔民转型成为“农家乐”“旅游导游”，取得了较好的经济效益，全乡已办起农家乐、民宿 60 余家，带领游客观鸟的“鸟导”40 多名。邻县的鄱阳县白沙洲乡 C 村也正通过充分利用鄱阳湖的生态旅游资源吸纳转产转业渔民，全村已有约 80 个退捕渔民依托生态旅游成功实现生计重构，具体岗位包括环卫工人、水手、服务员、保安、导游等，如年近花甲的范姓渔民夫妇，一个为水手、一个为清洁工，两人每月可收入约 4 000 元，工作既更干净、省力、收入高。④经营交通运输、汽车修理、餐饮店等。主要受资本限制，退捕渔民选择经营此类行业较少，不过也有个别成功的案例。如重庆江津区珞璜镇 H 村的陈姓青年（35 岁）渔民，原本就为兼业渔民，在禁捕后完全转型做汽车维修的生意，因精力和资源更集中了，生意比以前更好。

3.3 企业主导型

该类型指企业在渔民转产转业中处于主导和发起角色的模式，考虑到与渔民、政府主体实质的差异性，将 NGO、盈利性机构等也归为此类。目前，企业主导退捕渔民生计重构的参与度还不足，大致可分为协助巡护、企业吸纳用工等两类。

（1）协助巡护。以长江生态保护基金会（CCF）资助建立的协助巡护队最为典型。自 2017 年长江禁捕退捕试点以来，CCF 目前已在长江重点水域建立了 11 协助巡护示范点，解决了数百退捕渔民转产就业。现在巡护队已逐渐由民间 NGO 发起向着正式的政策制度转变。2020 年江西省在相关政策方案中提出，结合现有的鄱阳县、湖口县、濂溪区民间巡护队，探索建立巡护制度，吸收部分退捕渔民成为巡护员，协助当地渔政部门开展渔业资源巡护工作。2020 年底国家也已出台有关文件提出，将在这些巡护队的基础上，鼓励和支持各地为大龄、生活困难的渔民提供公益性岗位安置，引导退捕渔民参与巡查监督工作，建立“护鱼员”队伍，配备必要执法监管装备等。2020 年底三部委联合印发《关于推动建立长江流域渔政协助巡护队伍的意见》（农办长渔〔2020〕7 号），协助巡护正式上升为国家制度，目前长江流域禁捕水域渔政协助巡护队伍已发展到 522 个，人数超过 17 000 人。

（2）企业吸纳用工。正式禁捕后渔业企业直接参与退捕渔民生计重构的案例较少，但是在吸纳退捕渔民成功转产就业方面一些企业探索了可供禁渔工作借鉴的经验，如“三峡渔业”置换养殖水域助推渔民转型的做法。“三峡渔业”位于长江上游的重庆，生产水域涉及忠县、万州、嘉陵等 4 个县区的长江干流或支流。公司以一定费用（5 万元 / 户）给相关天然水域的捕捞者，政府将这些渔民捕捞区域更改为其他区域，之后以一次性支付给县级政府资源使用费，并在获得环保、水利、自然资源等部门的许可后，签订 30~50 年期限的水域使用合同。公司优先聘请原有的捕捞渔民在公司从事养殖作业，自 2014 年开始，至 2018 年，一直在公司就业的有 30 余人，一些渔民已经正式成为工人而不再从事捕捞业，每年可挣得 4~7 万元的工资[12]。2022 年以来的调研发现，江西、安徽、江苏等典型区域，通过先建后补、项目支持等方式鼓励企业参与吸纳退捕渔民转产就业，如江西省都昌县周溪镇的珠贝产业园、永修县三角乡琨锫生态农业公司、新建区联

圩镇渔创农业公司等，一些还挂牌成立了“长江退捕渔民转产就业基地”。

4 生计重构的效应分析

虽然渔民生计内外部主体（政府、社会组织和渔民）都为退捕渔民生计重构进行了相应的实践探索，该部分将从退捕渔民生计重构的替代性、适宜性、可持续性等三重内涵评估其效应。具体是针对退捕渔民生计重构模式和典型案例总结，将退捕渔民生计重构的结果整理如表 1 所示，分析如下。

4.1 不同主导模式优劣势比较

通过表 1 的比较分析发现，不同主导模式和具体的行业或岗位的生计重构各有优劣势。

（1）政府主导型的替代性较高，而适宜性、可持续性相对不足。一是政务或公益辅助岗位类型，优势是可实现政务或公益事业与渔民生计的“双赢”，但面临的最大问题是可创造的岗位少，远远不足以吸纳区域内退捕渔民数量，此外，如渔船看护等岗位的临时性较大，稳定性不高；二是建筑或工业工人岗位，该类型岗位或模式优势是渔民转型后可以获得稳定性高的替代生计，但前提条件是当地需要有吸纳退捕渔民的建筑活动或工厂、工业企业，且可以提供合乎渔民的岗位；三是服务业从业者岗位类型，其优势是灵活多样、易操作和门槛低，其前提条件是当地具有合乎渔民特征的企业和相应服务业岗位，而渔民的“自由、懒散”习性和“以渔为生”的传统观念增加了这方面的挑战及风险；四是通过发展集体经济吸纳和带动退捕渔民生计重构，该类型的优势是为“造血”式转型、就近就业，有利于渔民内生动力培育和可持续生计的形成，其前提条件是渔民所在区域（村、组）拥有丰裕的可开发资源，包括土地、水域、旅游资源及有魄力的领导者（人力资本）和一定的资金投入等。综合考虑收入高低、前提条件或基础及渔民生计资本低的现实等，可以发现，政府主导型的退捕渔民生计重构模式对捕捞为主的生计方式有较好的替代性，但由于前提条件如财政资金、自然资本、企业工厂社会资本、

表 1 渔民生计重构模式的效应比较

Table 1 Comparison of effects of fishermen's livelihood reconstruction models

模式	具体路径	替代性	适宜性	可持续性	基础、条件	约束	政策取向
政府主导	政务或公益辅助性岗位	中	高	低	财政实力强，政府支持	公益岗位有限	多元化资金；社会参与机制
	建筑或工业工人	高	低	低	建筑或工业发达	渠道少；适应难	激励社会参与
	服务业从业者	高	低	低	合乎的岗位	适应难	激励社会参与
	集体经济	中	高	高	集体资源丰富	集体资源稀缺	拓展渠道
渔民主导	种植业	高	高	高	可获得的土地	土地稀缺	资源开发，创新合作方式
	养殖业	高	高	高	可获得的养殖资源	可开发资源少	自然资源供给，资金支持
	务工	高	低	中	社会资本丰富	社会资本稀缺	就业培训、信息分享、渠道提供
	自主商业活动/合作社公司	高	中	高	社会资本丰富，金融资本丰裕	投资大，金融资本稀缺	信贷财税支持
企业主导	巡护组织	中	高	高	企业/政府参与	社会参与不足，工资偏低	政策支持，制度化
	大水面渔业	高	高	中	企业参与；宜养资源丰富	宜养资源稀缺	鼓励企业参与
	企业雇工	中	低	高	企业参与	企业参与起步较晚；工资偏低	财税引导企业参与

人力资本等很难满足，该模式替代生计的适宜性和稳定性总体不高。

（2）渔民主导型的替代性、可持续性较高，适宜性需提升。渔民主导集中于种养业及临时务工和自主商业活动等，其中：一是种植业、养殖业替代生计的优势是不需要渔民投入较大相对稀缺的资金，为“造血式”生计重构、可持续性高，且适宜于渔民“年龄大、文化低”等现实，然而其条件是当地或村组拥有可开发利用的耕地、林地、宜养资源、可获得种养技术等，导致其存在自然资源稀缺、适宜岗位有限等劣势；二是退捕渔民务工类型的替代性、稳定性较高，但对于渔民在社会资本（如信息获取能力）、人力资本（如务工岗位技能、年龄、文化）方面要求较高，而退捕渔民在这方面的生计资本很难满足，所以适宜性不高；三是自主商业活动，该类型的优势是替代性、可持续性强和稳定性高，条件是渔民拥有较丰厚的资本或区域有可开发的旅游资源、客源，所以其劣势是渔民资本或旅游资源缺乏及季节性波动较大，适宜性需进一步提升。

（3）企业主导型的替代性、适宜性、可持续性均较高。一是协助巡护岗位可以提供与退捕相当的收入，发挥退捕渔民“熟悉水性、社会”的优势，实践证明具有稳定可靠和长期性，具有解决渔政执法人员缺乏、退捕渔民生计无着落等多重问题和“一举多得”的优势，局限性是该类型的条件 NGO 或企业资助，目前来看 CCF 有着稳定支持的计划，但更多的社会主体需要参与；二是大水面渔业企业吸纳退捕渔民转产就业，可以替代原有的捕捞生计、合乎渔民生计资本水平，优势是社会参与度高、可持续性较强，该类型的条件是可开发的大水面水域资源和大型经营主体，局限性是条件苛刻，即可开发的渔业资源、大型经营主体均比较稀缺。

4.2 生计重构面临的问题

总体来看，长江退捕渔民生计重构需要进一步推进，集中体现于“数量不足、质量偏低、稳定性差”等困难需要解决，这些问题在很大程度上是各生计模式的局限性和前提条件难以满足等结果的综合呈现。

（1）实现生计重构的退捕渔民数量仍需大幅提升。一方面，长江流域禁捕引致的适龄退捕渔民仍有一定比例的未获得新生计。就 2020 年年中对先行先试区域的退捕 1~2 年后的渔民调查而言，仅约 30%的退捕适龄渔民真正获得新替代生计。2021 年以来，包括退捕渔民生计重构的长江流域禁捕政策加快完善、落实力度增强，退捕渔民再就业率或获得新生计的比重大幅上升，但是 2022 年年初的调查发现，部分有意愿再就业的退捕渔民而未就业的是一定程度上存在的现象。另一方面，仍有许多的退捕渔民就业统计或生计状态为灵活就业、兼业。虽然灵活就业、兼业由官方统计方法可循，也在一定程度上与渔民“自由、懒散”的生活习性有关，然而笔者调查发现，现实中普遍存在灵活就业、兼业类型的退捕渔民劳动时间远远达不到官方统计口径的标准，渔民也普遍反映对于他们来讲灵活就业与失业没有显著区别，而退捕渔民本就“无田无地或少田少地”，与兼业所投入的劳动力标准有较大差距，约 50%以上的退捕渔民家庭劳动力存在明显的冗余，需要进一步化解。

（2）替代生计类型技术含量低、门槛低的岗位为主。就笔者调研的真正获得新生计的退捕渔民而言，无论是政府主导型，还是市场主体（渔民、企业）主导型，基本都是技术含量低、门槛低的岗位（如协助巡护、保洁、保安、建筑工人等），甚至稍有技术含量的工业工人都少，而技术性企业、高端服务业（即使是酒店、餐饮服务员）的就业几乎没有。这在很大程度上与生计重构的适宜性有关，即退捕渔民生计资本水平低的现实决定了其替代生计或岗位的门槛低、技术含量低。然而，从生计转型质量视角，通过技能培训、就业信息提供、资源获取等全面提升退捕渔民生计资本水平，让退捕渔民获得高质量的就业，彻底扭转“以捕为生”和赚取相当的、稳定的收入，恰恰是生计重构的替代性、可持续性等内涵所要求的。当然，从退捕上岸到过渡性转产就业再到实现生计重构，需要一个过程，以上是禁渔后短期尺度上的考察，可能 5 年或更长时间尺度上退捕渔民的替代生计会有质的提

升，这需要进一步的跟踪观察以更有效的缩短转换过程或成本最小化。

（3）退捕渔民生计稳定性不高。稳定性是指渔民再就业或获得新生计后的状态保持时长，从这方面来看，渔民生计重构也面临着困境。一方面，转产转业具体路径岗位具有的“低质”属性使得其本身稳定性差（表 1）；另一方面，渔民“双转”后保持时间短。对多个典型区域的退捕渔民调研发现，转产转业（特别是雇工型）后，在岗位上稳定 3 个月以上的较少，70%以上都“稳不住”。而有些地方问题更突出，如东洞庭湖有 60 多位渔民多年前在政府引导下上岸打工，结果在岗时间最长 1 个人也仅就 15 天，他们表示“受不了 8 小时呆坐着，还要被人管”。

5 生计效应需提升的原因分析

引致退捕渔民生计重构数量、质量和稳定性需要提升的原因较多，具有复杂性、系统性，从退捕渔民视角可分为内部因素和外部因素两类。

5.1 内因分析

（1）生计资本水平低的现实约束。长江流域禁捕退捕渔民普遍存在“年龄大、文化低、无（少）田无（少）土无技、船网工具是主要物质资本、社会关系弱”等生计资本水平低的事实，这些客观事实均是长期性、历史性难题，更是一个慢变量，难以在短期内纾解，增加了生计重构特别是高质量就业的难度，是生计重构的数量、质量和稳定性需提升的基础因素和客观原因。

（2）政策博弈心理的主观因素。一方面，退捕渔民对包括生计重构在内的政府干预及政策支持存在的认知上的偏差，即相当部分退捕渔民认为放弃捕捞权利政府应该承担所有的责任，包括劳动力再就业、孩子上学、老人养老等全家庭成员“生活生产”。与如下正确的法理事实不相符：一是生计重构的主体是以捕为生、符合条件的渔民；二是作为用益物权的捕捞权，是公共资源的使用权分配，国家对捕捞权收回在一定程度上按照成本分摊或生态效益承担相应责任即可，而并非必要支付全部或无限期的费用。另一方面，在生计重构过程中部分退捕渔民存在“政府会兜底”“会有更好的岗位或就业介绍”的政策博弈心理，比如部分退捕渔民所谓的“不习惯被人管、不识字难以签到”“公益岗位丢脸、不愿意干”等，根据马斯洛需求层次理论，如无博得更好政策心态情景下，以上退捕渔民“放弃再就业岗位与替代生计”的困难都将迎刃而解。

5.2 外因分析

（1）生计供给的精准性不高，使得岗位适宜性低，最终导致稳定性低。精准性不高的一个重要原因是部分地方未能充分发挥“有形的手”的作用，存在“走过场”问题，具体是在进行政府干预生计重构的过程中未能有效的摸底调查、掌握渔民就业能力与意愿，并据此精准提供所需的技能培训和就业信息与岗位等，在退捕渔民干中学能力有限情景下，在不合乎生计资本禀赋特征和不能胜任的岗位上维持长时间就业的几率必然偏低。甚至一些区域存在“拉郎配”现象，如在中部一个省份调查时发现，退捕渔民专场招聘会的用人单位所列条件上多有“大学学历”要求。造成退捕渔民生计供给精准性不高、“走过场”等现象的深层次原因，可归结为退捕渔民生计重构和再就业的绩效评估及考核机制不健全，使得政府在退捕渔民生计重构过程中“犯错误”的发现几率及行为成本较低。

（2）区域经济社会条件限制，沿江退捕渔区普遍相对偏远，尤其是中西部省份的长江禁捕区域往往都是之前的贫困县，社会经济处于欠发达阶段，不仅地方在可以用于退捕渔民生计重构的配套财政资金方面困难，还存在退捕渔民可获得替代生计所需的耕地、宜渔水域等自然资源稀缺现象，也存在企业、社会主体等用工单位少，适宜于退捕渔民的就业岗位供给少等难题。

6 结论及建议

虽然因禁捕时间较短缺乏综合纵向横向双重视角净效应的定量评估，这是未来需要加强的。但基于典

型区域的案例分析，论文对长江全面禁捕不久后的退捕渔民生计重构进行了较为科学、系统、基线的跟踪研究。总体而言，长江流域已实现全面禁捕，禁捕秩序良好，未发现“因禁返贫积贫 - 返捕和偷捕盗捕”的严重现象；不同主导模式的生计重构类型的优劣势有所差异，这意味着在退捕渔民生计重构过程中应根据区域社会经济和资源禀赋条件、渔民生计资本水平等因地制宜合理选择相应的退捕渔民生计重构的模式，种养资源丰裕和“湖光山色”“人文”旅游条件优越的区域，可以政府主导、企业和渔民共同参与，培育和壮大集体经济吸纳退捕渔民转产就业与生计转型，离城较近、社会经济较发达或企业等用工主体多的区域，可以政府引导、企业主导和渔民参与的模式，通过政府技能培训、企业用工实现退捕渔民生计重构等。取得一定成效的同时，退捕渔民生计重构也存在着“数量不足、质量较低、稳定性差”等困境，其原因有退捕渔民的自身生计资本低、存在政策博弈心理等主客观的内部因素，也有退捕生计绩效考核机制不足引致的帮扶精准性不高和岗位适宜性、稳定性低，以及区域经济社会条件限制等外部因素。

渔民退捕是长江禁捕的基础工作，应充分认识到生计重构在其中的关键作用，加强理论研究与实践探索，促进通过生计重构让退捕渔民获得可持续生计，保障长江禁捕“为全局计、为子孙谋”的终极目标。未来应针对长江退捕渔民生计重构面临的问题及其原因，重点协同处理好至少 4 组关系，以进一步有效推进退捕渔民生计重构。

（1）政府和市场的关系。短期应注重政府，充分发挥“有形的手”在公共事务治理中的必要作用，重点在于生计重构合理费用的支持、效应跟踪评估、政策落实督查和绩效考评、就业技能培训和岗位信息提供等，规避生计重构中的地方政府“走过场”问题；长期应“双手并用”，在政府手段基础上，注重社会主体参与退捕渔民生计重构的激励机制设计，运用财税金融政策（减免税费、信贷免息等）引导企业和社会主体吸纳退捕渔民转产就业，以发挥“有形的手”的杠杆和“无形的手”的激励作用，巩固和提升退捕渔民生计重构的数量和替代性、适宜性、可持续性。

（2）短期和长期的关系。既要短期内实现退下来——2021 年起长江流域实现全面禁捕的目标，巩固该成果基础上，更要灵活就业、社会保障或救助、过渡期帮扶和技能培训、岗位提供、资本提升等多措并举“以短养长、长短结合”，保障长期“稳得住、能致富和见成效”，即渔民成功退捕、未积贫返贫返捕和生计有保障有来源，这也是生计重构内涵的重要部分。

（3）效率与公平的关系。长江禁捕涉及范围广、人口多、规模大，生计重构政策应在全国层面有统一框架，如现金补偿、转产转业、社会保障的政策体系，划定最低标准或指导标准，同时应根据省情、市情和渔情因地制宜，而在县域级别又应侧重同一群体的公平，以及不同群体间的效率优先，避免因生计重构政策执行造成的新的“不公平”问题。

（4）保护与开发的关系。“不搞大开发”并非不要发展，长江禁捕并非是一禁了之。而是既要“共抓大保护”，又要探索“绿水青山就是金山银山”的实现机制，以实现科学稳定持续的协调发展和渔民生计重构的长期机制。应按禁捕水域类型及资源属性与保护等级，科学设定大水面生态增养殖区（如人放天养）、可控捕捞区、休闲垂钓区等，实践探索“六定”（指定品种、指定主体、指定水域、指定作业方式、指定时间、指定捕捞量）模式，这需要科学选定品种（如小龙虾、银鱼、中华绒螯蟹、青虾等当年生资源）及相应的水域、资源情况，评定最大可持续捕捞量（MSY），可先示范后推广，形成“取之以渔，用之于渔”的利益机制，积极引导和吸纳退捕渔民参与特色产业适度开发。大水面渔业开发模式为全面禁捕背景下的个别品种适度或专项捕捞，以及长江流域渔业资源恢复后的有序开发、科学利用提供了一条参考路径：大型经营主体或统一管理开发，对资源所有权或使用权主体的产权让渡进行合理补偿，以用于退捕渔民生计重构、渔业资源养护和生境修复与保护等。

参考文献：

[1] 庞洁，靳乐山. 生态认知对长江流域渔民退捕意愿的影响研

究——基于鄱阳湖区的调研数据[J]. 长江流域资源与环境, 2021, 30(8): 1870-1878.

PANG J, JIN L S. Impact of ecological cognition on fishermen's willingness to quit fishery in the Yangtze river basin: An empirical study in the Poyang lake area[J]. Resources and environment in the Yangtze basin, 2021, 30(8): 1870-1878.

[2] 雷菁, 刘影, 高良庸. 长江流域渔民退捕意愿与可持续生计资本的关系研究——基于鄱阳湖区的调研数据[J]. 江西社会科学, 2022, 42(2): 196-205.

LEI J, LIU Y, GAO L Y. Research on the relationship between fishermen's willingness to withdraw from fishing and sustainable livelihood capital in the Yangtze river basin: Based on the survey data of the Poyang lake area[J]. Jiangxi social sciences, 2022, 42(2): 196-205.

[3] 刘子飞, 于法稳. 长江流域渔民退捕生态补偿机制研究[J]. 改革, 2018(11): 108-116.

LIU Z F, YU F W. Research on ecological compensation mechanism for the fish withdrawal from the fishermen of Yangtze river [J]. Reform, 2018(11): 108-116.

[4] 常政研. 长江流域重点水域禁捕工作专题调研报告[J]. 中国渔业经济, 2019, 37(4): 1-5, 80.

CHANG Z Y. Investigation report on the prohibition of fishing in key waters of the Yangtze river basin [J]. Chinese fisheries economics, 2019, 37(4): 1-5, 80.

[5] 陈廷贵, 兰利, 杨怀宇, 等. 长江流域禁捕渔业生态补偿框架和测算模型[J]. 中国渔业经济, 2019, 37(4): 6-12.

CHEN T G, LAN L, YANG H Y, et al. Framework of payment for environmental services for fishery in the Yangtze river basin[J]. Chinese fisheries economics, 2019, 37(4): 6-12.

[6] 庞洁, 靳乐山. 基于渔民受偿意愿的鄱阳湖禁捕补偿标准研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(7): 169-176.

PANG J, JIN L S. Compensation rate for fishing withdrawal from Poyang lake based on fishermen's willingness to accept[J]. China population, resources and environment, 2020, 30(7): 169-176.

[7] 刘龙腾, 易智慧, 刘子飞, 等. 长江流域重点水域渔民退捕需要面对的若干问题——基于洞庭湖区湘阴县和汉寿县的实地调研[J]. 中国渔业经济, 2019, 37(4): 13-19.

LIU L G, YI Z ZI, LIU Z F, et al. Several problems to be faced in the prohibition of fishing in key waters of the Yangtze river basin: Based on the field investigation of Xiangyin county and Hanshou county in Dongting lake area[J]. Chinese fisheries economics, 2019, 37(4): 13-19.

[8] 刘子飞, 韩杨. 长江退捕渔民转产就业政策：目标、进展与建议——基于长江禁捕典型省域的调查[J]. 农业经济问题, 2021(8): 42-51.

LIU Z F, HAN Y. Policies on transferring fishermen's job on the Yangtze river: Target, progress and recommendations-Investigations on typical provinces with fishing ban in the Yangtze river[J]. Issues in agricultural economy, 2021(8): 42-51.

[9] 钟芳科, 黄波, 李欣. 鄱阳湖"一湖一策"禁捕退捕政策及实施效果评价[J]. 中国渔业经济, 2021, 39(5): 1-10.

ZHONG F K, HUANG B, LI X. The study of the fishing ban in Poyang lake and the evaluation of its effect after its implementation[J]. Chinese fisheries economics, 2021, 39(5): 1-10.

[10] 刘子飞. 退捕渔民就业仍是长江禁捕政策的重中之重[EB/OL]. [2022-06-02]. https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_15940064.

LIU Z F. The employment of fishermen returning from fishing is still the top priority of the fishing ban in the Yangtze river[EB/OL]. [2022-06-02]. https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_15940064.

[11] 刘子飞. 中国近海渔场荒漠化: 评价、原因与治理[J]. 农业经济问题, 2019(6): 105-116.

LIU Z F. Research on development status, issues and countermeasures for ecological fishery of large-scale water[J]. Issues in agricultural economy, 2019(6): 105-116.

[12] 刘子飞, 李飞, 夏佳佳. 大水面生态渔业发展的现状、困境与对策[J]. 生态经济, 2022, 38(3): 142-148.

LIU Z F, LI F, XIA J J. Research on development status, issues and countermeasures for ecological fishery of large-scale water[J]. Ecological economy, 2022, 38(3): 142-148.

Livelihood Reconstruction of Fishermen after Fishing Ban in the Yangtze River: Models, Effects and Suggestions

LIU Zifei[1,2]

(1.Chinese Academy of Fishery Sciences, Beijing 100141; 2.Key Laboratory of Healthy Freshwater Aquaculture, Ministry of Agriculture and Rural Affairs; Key Laboratory of Freshwater Aquaculture genetic and breeding of Zhejiang Province, Zhejiang Institute of Freshwater Fisheries, Huzhou 313001)

Abstract: [Purpose/Significance] The 10-year fishing ban in the Yangtze River is a great decision made by the central government based on its overall plan and for the sake of future generations. The reconstruction of fishermen's livelihood is the key and premise in this fishing ban. [Method/Process] This paper took the fishermen who have moved ashore as the research object, and conducted a relatively scientific, systematic and baseline tracking study on the reconstruction of the livelihood of the fishermen after the complete ban on fishing in the Yangtze River. On the basis of clarifying the connotation of the reconstruction of the livelihood of the fishermen who moved ashore the study combined the typical cases investigated to analyze the mode, effects and countermeasures on the livelihood reconstruction of the fishermen in the Yangtze River. [Results/Conclusions] Firstly, the livelihood reconstruction can be divided into broad and narrow senses. The former is a comprehensive investigation under the framework of sustainable livelihood analysis, while the latter focuses on livelihood paths and employment, and includes at least three levels of meaning of substitution, suitability, and sustainability. Secondly, the fishermen's livelihood reconstruction model can be classified into three categories including the government-led, fishermen-led and enterprise-led models. Each of the three modes has its advantages and disadvantages. At last, the fishermen's livelihood reconstruction effect still needs to be improved, which are afffected by both internal and external factors. The former is reflected in the objective constraints of low livelihood capital of fishermen, their low willingness to re-employment, and the subjective reasons of policy gaming. The latter mainly includes the inaccuracy of employment supply, limited financial support, scarcity of natural resources, and low social participation. It is necessary to fully recognize the key role of livelihood reconstruction of fishermen after the fishing ban, and strengthen theoretical research and practical exploration. In the future, the local government should start from coordinating and handling four relationships between the government and the market, short-term and long-term, fairness and efficiency, and protection and scientific development, and take multiple measures to improve the replacement, suitability and sustainability of the livelihood reconstruction of the fishermen who have moved ashore after fishing ban in the Yangtze River.

Keywords: 10-year fishing ban in the Yangtze River; the fishmen who moved ashore after the fishing ban; Livelihood reconstruction; re-employment of fishermen; sustainable livelihood